
BASES SOCIOPOLÍTICAS E INSTITUCIONALES DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN ASIA ORIENTAL Y AMÉRICA LATINA

*Keiichi Tsunekawa**

INTRODUCCIÓN

El propósito de este breve ensayo es presentar algunas ideas acerca de las condiciones sociopolíticas e institucionales que han afectado los patrones de desarrollo económico de Asia oriental y América Latina.

El desarrollo económico rara vez ocurre a través de mecanismos basados únicamente en las fuerzas del mercado. El desarrollo económico requiere un aumento consecutivo de la productividad, lo que a su vez exige al menos tres clases de transformación industrial: primera, la transferencia de factores de producción de los sectores de bajo valor agregado a los sectores de alto valor agregado; segunda, el avance de la producción y de las tecnologías de producción para alargar el ciclo de producción de las industrias maduras, y por último lograr que los sectores decadentes salgan sin graves perturbaciones del mercado.

En el caso de los dos primeros tipos de transformación, se debe inducir a los agentes del mercado para que comprometan sus recursos en proyectos de largo plazo cuyo éxito nunca está garantizado en las inseguras condiciones de mercado de los países en desarrollo. La inseguridad del mercado y los costos de transacción se deben reducir

* Profesor de la Universidad de Tokio, 7-3-1 Hongo, Bunkyo-ku, Tokio 113-8654, Japón. Fecha de recepción: 5 de marzo de 2002, fecha de aceptación: 27 de julio de 2002. Traducción de Carolina Esguerra, revisión de Alberto Supelano.

de alguna manera. Pero si se mantiene algún grado de inseguridad, los agentes del mercado rara vez se esforzarían por ser eficientes. Es necesario mantener el balance entre la reducción de la inseguridad del mercado y la preservación de un ambiente competitivo que induzca a los agentes del mercado a ser eficientes.

Cuando la industrialización avanza en forma satisfactoria, algunos sectores decaen inevitablemente. Si continúan en el mercado, no sólo reducirían su competitividad efectiva sino la competitividad potencial de la economía nacional, por cuanto impedirían la transferencia de los factores de producción a sectores de mayor valor agregado. No obstante, los sectores decadentes suelen ser intensivos en mano de obra y por tanto pueden tener gran capacidad de movilización política. Si son forzados a desaparecer, podrían causar perturbaciones sociales y políticas. Se necesitan entonces algunos mecanismos institucionales para que mueran lentamente sin graves perjuicios para el mercado.

Es necesario que todos estos requisitos para la transformación se institucionalicen para contribuir al desarrollo económico de largo plazo. Las instituciones pueden ser públicas y privadas. Primero que todo, el gobierno mismo es a veces una institución importante que interviene en las transacciones de mercado para apoyar a los sectores líderes, maduros y decadentes. El gobierno también puede tomar la iniciativa para organizar comités de consulta en donde participen diversos agentes del mercado, para compartir información entre ellos y con los funcionarios del gobierno. También existen diversas clases de instituciones privadas, como los grupos empresariales, las asociaciones comerciales, las redes de subcontratación, las redes de empresas con base étnica y los consorcios de empresas.

Ni los visionarios ni los tecnócratas pueden moldear las instituciones a su voluntad. Estas se forman y reforman a través de un proceso largo de conflicto y negociación entre los agentes del mercado y los sectores públicos y privados. Por tanto, el carácter de este proceso de construcción de instituciones es con mucha frecuencia político. En este sentido, el desarrollo económico es también un proceso político.

En la siguiente sección analizaré algunas de las características institucionales de Asia oriental y América Latina, así como las condiciones históricas, nacionales e internacionales, que contribuyeron al surgimiento de dichas características. En la sección final señalaré que este es un análisis tentativo y que se necesita más investigación en muchos aspectos.

REGÍMENES AUTORITARIOS Y REGÍMENES DEMOCRÁTICOS

El régimen político es una institución en el sentido más amplio. Antes se creía que el régimen autoritario (o semidemocrático) era superior al democrático en cuanto a su capacidad para fomentar el desarrollo económico. En términos generales se creía que el régimen democrático es susceptible a las presiones de los grupos de interés y otras fuerzas sociales y tiende a convertirse en un régimen excesivamente populista, laxo en la disciplina fiscal e incoherente en la política económica. Y en consecuencia, que el mercado tiende a volverse volátil e inseguro, lo que impide el desarrollo económico sostenible.

En cambio, el régimen autoritario puede resistir las presiones sociales y mantener su política económica. Puede entonces proporcionar condiciones de mercado más seguras. Sin embargo, luego de la crisis económica que azotó a Asia oriental en 1997-1998, en algunos círculos se levantaron algunas voces contra el régimen autoritario, con el argumento de que la arbitrariedad de los altos dirigentes aumentó la inseguridad del mercado y contribuyó a reducir la confianza de los inversionistas. En algunos regímenes se extendieron los vínculos de clientela entre los líderes políticos y los intereses de empresas específicas e impidieron la asignación eficiente de los recursos.

Las experiencias históricas también demuestran que, fuera de Asia oriental, los regímenes autoritarios no han tenido éxito en el campo económico. Además, varios países de Asia oriental, aunque más democráticos después de finales de los ochenta, continuaron con su prosperidad económica, al menos hasta que la crisis azotó la región en 1997.

Quizá la naturaleza del régimen político en sí mismo no explique el desempeño económico. La estabilidad política que proporciona el régimen autoritario es conveniente para la seguridad de las actividades económicas. Pero el exceso de arbitrariedad y el clientelismo pueden superar las ventajas.

Por otra parte, las múltiples presiones sociales tienden a impedir la coherencia de las políticas en un régimen democrático. No obstante, las diversas presiones pueden servir de guardianes contra la arbitrariedad de los dirigentes y las actividades de búsqueda de renta de empresas específicas.

En síntesis, la institucionalización interna de cada régimen es mucho más importante que si el régimen es democrático o autoritario. El régimen autoritario puede ser de utilidad para el desarrollo económico si incluye mecanismos institucionales que limiten el poder de los altos dirigentes y del clientelismo de búsqueda de rentas.

En un régimen democrático, el sistema electoral y de partidos se debe institucionalizar de tal forma, que pueda generar partidos orientados por la política y no por los intereses, y gobiernos estables de partido. En un régimen democrático también es importante un sistema judicial fuerte y efectivo como árbitro final entre las fuerzas contendientes.

BUROCRACIA PROFESIONAL Y BUROCRACIA DESIGNADA

Se considera que la naturaleza de la burocracia estatal y sus relaciones con la dirigencia política es un factor institucional que afecta el patrón de desarrollo económico. Peter Evans alguna vez afirmó que la burocracia más conveniente para el desarrollo económico es aquella lo suficientemente autónoma para prevenir las presiones de los buscadores de rentas, y a la vez asentada en redes sociales para obtener información actualizada sobre lo que está sucediendo en el mercado.

En general, no se puede esperar que los funcionarios nombrados políticamente que componen la burocracia designada sean independientes de sus patrocinadores políticos. Son especialmente susceptibles a las presiones políticas cuando el cambio de gobierno es frecuente y los políticos tratan de utilizar a los burócratas para fines políticos que favorezcan a quienes los apoyan.

Los burócratas profesionales están menos expuestos a las presiones políticas puesto que su reclutamiento y promoción se basan en el mérito, y su estatus está protegido legalmente. No están completamente libres de las intervenciones políticas, pero su posición es más ventajosa que la de sus contrapartes nombradas políticamente, con respecto al aislamiento de la política clientelista. También son superiores a los políticos con respecto al conocimiento acumulado acerca de los asuntos de política. De ser posible la “autonomía asentada”, la realizarían los burócratas profesionales y no los burócratas designados.

Muchos países de Asia oriental se han visto favorecidos por una burocracia profesional. Otros la heredaron de los predecesores coloniales, y los países que escaparon de la colonización construyeron su propia burocracia profesional para contrarrestar la presión occidental. Como indica el Informe del Banco Mundial sobre “el milagro” del Este asiático, la burocracia profesional ayudó a que los países de Asia oriental mantuvieran la estabilidad macroeconómica, así como a mejorar la eficiencia productiva de la economía actuando como árbitro relativamente imparcial que les ofrecía incentivos basados en el

mérito a los agentes del mercado. Es interesante señalar que la crisis económica de 1997-1998 ocurrió sólo después de que el balance entre la burocracia y las empresas privadas empezó a cambiar en favor de estas últimas, en virtud del próspero desarrollo económico de las décadas anteriores. Con poca vigilancia y regulación burocráticas, los bancos privados, el sector no bancario y las compañías contrajeron deudas excesivas en países extranjeros, acumularon una gran deuda externa y crearon burbujas económicas en el interior.

En contraste con las naciones de Asia oriental, los países latinoamericanos heredaron de los soberanos ibéricos una burocracia designada. Además, durante los períodos de inestabilidad política posteriores a la independencia, cuando estallaron guerras civiles en diversas partes del continente, los cargos burocráticos se convirtieron en recompensas que se distribuían entre partidarios y aliados. Una vez se consolidó el sistema de botín, el esfuerzo de algunos políticos para construir burocracias más permanentes se consideró no como un intento de asegurar la coherencia política, sino como un intento de mantener el poder. Puesto que los altos dirigentes políticos dominan la mayoría de los cargos burocráticos, la apuesta de mantener el poder es elevada. Después de muchos años de violento conflicto político, muchos países llegaron incluso a limitar el período presidencial. En consecuencia, con pocas excepciones, los países latinoamericanos sufrieron cambios frecuentes de todo el gobierno (desde el presidente hasta los burócratas de nivel medio o inferior) que no fueron muy convenientes para el desarrollo económico de largo plazo.

IMPACTOS INSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA AGRARIA

Como lo demuestra Barrington Moore en su obra clásica, el sector agrario puede dejar huellas importantes en el carácter del régimen político que antecede a la industrialización. Esto obedece a que es necesario transferir los ahorros del sector agrario al industrial, al menos durante la primera fase de la industrialización. En muchas ocasiones, esta transferencia requiere la intervención del gobierno, en forma de impuestos al sector agrario o de manipulación de las transacciones de bienes básicos. La posible resistencia de los terratenientes y campesinos afectados también debe ser manejada con medios políticos.

Por otra parte, una vez la industrialización avanza exitosamente, la agricultura por lo general se convierte en un sector decadente de la economía nacional. Sin embargo, rara vez desaparece silenciosamente. Los agricultores intentan movilizar apoyo político para obtener protección y subsidios. Por su parte, los políticos pueden necesitar el

apoyo de los agricultores para fortalecer su posición frente al descontento de los trabajadores y la clase media de los centros urbanos.

Asia oriental y América Latina tienen sociedades agrarias contrastantes. La sociedad rural de la mayor parte de Asia oriental está compuesta por pequeños agricultores, mientras que en América Latina lo más notable han sido los grandes latifundios, excepto en algunos países que hicieron reformas agrarias. Algunos países de Asia oriental tienen pequeñas sociedades de campesinos desde el comienzo, mientras que otros llegaron a tenerlas en virtud de amplias reformas agrarias durante el período inicial de la posguerra.

En general, los grandes terratenientes son políticamente más poderosos que los pequeños agricultores, puesto que constituyeron la clase dominante de la época preindustrial y suelen mantener influencia entre los políticos, los burócratas y los militares. Para poder extraer recursos del sector agrario, la élite industrial tuvo que movilizar las masas urbanas para eliminar la resistencia de los terratenientes. En consecuencia, los regímenes políticos latinoamericanos tuvieron fuertes tendencias populistas. En aquellos países surgieron movimientos de trabajadores y estudiantes, y el gobierno respondió con políticas distributivas desde los primeros períodos de la industrialización.

En cambio, los pequeños agricultores de Asia oriental eran por lo general dóciles y políticamente impotentes al comienzo. Aceptaban los bajos precios de los cereales fijados por el gobierno y pagaban impuestos. Tampoco tenían otra alternativa más que pagar los precios relativamente altos de los fertilizantes suministrados por los monopolios del gobierno.

A medida que la industrialización avanzó, el sector agrario se rezagó con respecto al industrial en términos de productividad e ingreso. Entre tanto, los dirigentes políticos empezaron a necesitar el apoyo de los agricultores para enfrentar la oposición urbana. A consecuencia de ello se institucionalizó el sistema de control de precios de los alimentos para comprar productos agrícolas a precios mayores que los del mercado. Además, usualmente se protegió al sector agrícola de la competencia externa mediante restricciones a las importaciones y altos aranceles.

Cuando las economías maduran con tasas de crecimiento decrecientes y los socios comerciales exigen la liberalización de la economía, las cargas fiscales del programa de precios de sustentación de los alimentos y el persistente proteccionismo del sector agrícola chocan con los intereses fundamentales del sector industrial. Una vez el país llega a esta etapa, es necesario ajustar algunos mecanismos para que el sector agrícola no competitivo se reduzca sin causar graves perjui-

cios a otros sectores de la economía nacional, lo que no es una tarea política fácil, especialmente en los países cuya población agrícola es aún elevada.

Es irónico que en la época de la liberalización económica, la agricultura a gran escala de América Latina sea mucho más competitiva que la de los pequeños agricultores de Asia oriental. El problema de la agricultura latinoamericana es el deterioro sociopolítico y ambiental ocasionado por el flujo masivo de población rural al sector urbano informal. Los países latinoamericanos no parecen haber encontrado una solución sostenible para este grave problema.

POLÍTICA INTERNACIONAL Y OPORTUNIDAD DEL DESARROLLO ECONÓMICO

La política internacional también afecta el carácter de los regímenes políticos de Asia oriental y América Latina. Muchos países del Este asiático enfrentaron un ambiente antagónico cuando quedaron ubicados en las líneas de avanzada de la Guerra Fría. Algunas incluso tuvieron la experiencia de enfrentar graves subversiones internas durante la época de la posguerra. En esta situación, los gobiernos de Asia oriental lograron convencer a la población de la necesidad de disciplina y estabilidad para el rápido crecimiento económico. Se hizo énfasis en la integración nacional y se rechazó el conflicto social como amenaza divisionista. Los dirigentes políticos y burocráticos pudieron mantener entonces posiciones relativamente autónomas frente a las fuerzas sociales, justificando su dominio como una necesidad nacional.

En general, los efectos de la Guerra Fría fueron mucho menores en América Latina. Sólo hubo tensiones durante la década de 1960 cuando Cuba se declaró socialista. Pero no fueron duraderas. Aunque los regímenes autoritarios florecieron en los años sesenta y setenta, no le fue fácil justificar su retórica anticomunista.

Además, la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) comenzó en América Latina mucho antes de 1960. Cuando surgieron las tensiones, ya existían poderosos agentes de mercado con fuertes intereses creados para mantener la estrategia ISI. Contribuyeron al retraso de la reestructuración económica para que la economía se orientara más hacia el exterior.

Los gobiernos de Asia oriental no enfrentaron esa dificultad cuando empezaron a adoptar la estrategia exportadora durante los sesenta en algunos países y más tarde en otros. Como ya se mencionó, los dirigentes del Este asiático lograron justificar la reorientación de política como un medio indispensable para fortalecer las economías nacionales frente a sus adversarios ideológicos.

La oportunidad de esta reorientación es también importante. Los países de Asia oriental la emprendieron antes del final de la Guerra Fría, mientras que la mayoría de los países de América Latina iniciaron una drástica liberalización económica apenas en 1990. Durante el período de la Guerra Fría, los Estados Unidos, el mercado más grande del mundo, toleró la práctica comercial de que los países en desarrollo exportaran libremente a los Estados Unidos al tiempo que mantenían muchas regulaciones, mecanismos de protección y políticas de promoción para apoyar a los productores nacionales.

Los países de América Latina hoy deben buscar los medios para apoyar sus propias industrias en condiciones de mercado más libres. Desde el comienzo deben competir en igualdad de condiciones con los países industriales avanzados. También deben enfrentar la feroz competencia de los productos del Este asiático.

EL FUTURO DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN ASIA ORIENTAL Y AMÉRICA LATINA

Barbara Stallings de la Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) alguna vez afirmó que en América Latina, el Estado ha llegado a ser considerado un impedimento para el desarrollo económico, mientras que en el Este asiático al Estado se lo considera un apoyo. Parece ser que esta caracterización se mantiene aun después de la crisis que azotó Asia oriental.

De hecho, la drástica y rápida liberalización, privatización y desregulación se realizó en la mayoría de los países de América Latina durante la última década, y el Estado se retrajo hasta tal punto, que hoy tiene dificultades para regular el comportamiento de los agentes del mercado, en general, y para promover el desarrollo industrial, en particular.

Los gobiernos de Asia oriental aún mantienen un fuerte liderazgo, pero deben liberalizar sus economías y aumentar la transparencia de sus administraciones. Sin embargo, la crisis del Este asiático demostró claramente que la liberalización desordenada puede llevar a una situación en que aun el comportamiento racional de los agentes individuales ocasiona un desastre nacional. Aunque la dirección del cambio es exactamente la contraria, Asia oriental y América Latina hoy deben encontrar un nuevo balance entre la libertad del mercado y la regulación del gobierno.

Además, una vez avancen la liberalización y la desregulación, el papel del sistema judicial se torna más importante como árbitro final de los agentes del mercado. Las leyes de bancarrota y los esquemas legales conexos se han restaurado en muchos países de Asia oriental

y América Latina. Pero la eficiencia para hacer cumplir la ley depende de que se mejore la capacidad del sistema judicial.

PARA FUTURAS INVESTIGACIONES

Este artículo es un análisis tentativo de apenas algunos factores políticos e institucionales que afectaron el patrón de desarrollo económico de Asia oriental y América Latina. También tiende a tratar al Este asiático y a América Latina como regiones homogéneas, por razones de parsimonia. Sin embargo, las investigaciones futuras deben ser más sensibles a la diversidad intrarregional.

También debemos ampliar nuestros temas de investigación para profundizar nuestra comprensión del carácter del desarrollo económico en Asia oriental y América Latina. Los siguientes son algunos temas de futuras investigaciones comparativas:

a) Formas y funciones de las redes de empresas privadas como las asociaciones comerciales, las relaciones de subcontratación y las redes informales.

b) Mecanismos de coordinación entre el trabajo y la gerencia.

c) Composición y funciones de los comités consultivos.

d) Comparación detallada de las burocracias (normas de reclutamiento, promoción y jubilación, grado de compromiso político, etc.).